

ZUM INKRAFTTRETEN DES NUKLEARWAFFENVERBOTSVERTRAGES

THOMAS HAJNOCZI

Am 22. Jänner 2021 tritt der Nuklearwaffenverbotsvertrag (TPNW Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons) in Kraft. 75 Jahre nach den Atombombenabwürfen über Hiroshima und Nagasaki, die hunderttausenden Zivilisten unermessliches und bis heute nachwirkendes Leid verursacht haben, gibt es nun ein klares völkerrechtliches Verbot dieser Massenvernichtungswaffe. Verbote von Biologie- und Chemiewaffen (B/C Waffen) sind schon vor Jahrzehnten durch die entsprechenden Konventionen verhängt worden.

Die Faktenlage

Bereits die erste Resolution der ersten Tagung der UN-Generalversammlung forderte 1946 die Zerstörung aller Nuklearwaffen. Dieses zentrale Anliegen hat seither viele Initiativen motiviert, darunter den 1970 in Kraft getretenen Nichtweiterverbreitungsvertrag (NPT). Dieser grundlegende Vertrag stellt einen Deal zwischen den Nichtnuklearwaffenstaaten, die sich verpflichten, keine Nuklearwaffen zu erwerben oder zu entwickeln, und den Nuklearwaffenstaaten, die sich zur nuklearen Abrüstung verpflichten, dar. 50 Jahre später haben die NW-Staaten das Ziel der nuklearen Abrüstung bei weitem noch nicht erreicht, ja, sie haben nicht einmal damit begonnen, einen Plan auszuarbeiten, wie sie dabei vorgehen wollen. 2020 befanden sich nach Abgabe der American Federation of Scientists etwa 13.410 NW-Sprengköpfe in den Arsenalen der neun nuklear bewaffneten Staaten, von denen fünf Vertragspartei des NPT sind. Statt abzurüsten betreiben sie milliarden-schwere Modernisierungsprogramme und stützen ihre künftige Sicherheitspolitik auf die Beibehaltung ihrer nuklearen Bewaffnung, obwohl sie sich nach wie vor zur im Jahr 2000 abgegebenen unzweideutigen Verpflichtung zur vollkommenen Eliminierung ihrer Nuklearwaffen bekennen.

Bei B/C Waffen löste die Vertragsnorm den Zerstörungsprozess aus. Ein rechtliches Verbot ist zur Beseitigung einer ganzen Waffenklasse erforderlich. Darüber hinaus wird es auch benötigt, um künftige

Wiederbeschaffungsversuche zu untersagen, denn das Wissen zum Bau von Nuklearwaffen bleibt ja bestehen. Daher ist es unbestritten, dass eine Welt ohne Nuklearwaffen nicht ohne eine rechtliche Verbotsnorm erreicht werden kann.

Seit der Annahme des, noch immer nicht in Kraft getretenen – Umfassenden Atomteststoppvertrages (CTBT) 1996 durch die UN-Generalversammlung wurden keine multilateralen nuklearen Abrüstungsverhandlungen mehr geführt. Das zuständige Organ, die Konferenz für Abrüstung in Genf, war aufgrund des Konsensprinzips seit damals nicht einmal in der Lage, sich auf eine Tagesordnung zu einigen. Daher startete Österreich gemeinsam mit Mexiko und Norwegen in der UN-Generalversammlung eine Initiative, um multilaterale nukleare Abrüstungsverhandlungen weiterzuführen. Als Ergebnis wurden zweimal Arbeitsgruppen zur Erarbeitung eines Programms für solche Verhandlungen eingesetzt. Der Bericht der Arbeitsgruppe aus dem Jahr 2016 enthält u.a. die Aufforderung, Verhandlungen über ein Verbot von Nuklearwaffen im Rahmen der UN-Generalversammlung zu beginnen. Die von Österreich daraufhin gemeinsam mit anderen Ländern in der UN-Generalversammlung vorgelegte Resolution erhielt eine klare Mehrheit, weshalb 2017 Verhandlungen zur Ausarbeitung einer Verbotskonvention in New York stattfanden.

Der Vertrag

Obwohl sie zu den Verhandlungen eingeladen waren, nahmen die NW-Staaten und jene Länder, die unter ihrem „nuklearen Schirm“ stehen, mit Ausnahme der Niederlande, nicht an den Verhandlungen teil. Botschafter der NW-Staaten und einige ihrer Alliierten hielten zu Verhandlungsbeginn sogar einen Protestevent in der Generalversammlungshalle ab, bei dem die US-Botschafterin Nick Haley erklärte, als Mutter könne sie nicht für ein Nuklearwaffenverbot sein. Dieser Verhandlungsboykott widersprach den jährlichen US-Statements, dass eine rechtliche Verbotsnorm zur Erreichung einer nuklearwaffenfreien

Welt nötig sei. Durch ihr Fernbleiben beschleunigten die NW-Staaten den Verhandlungsfortschritt, denn nun hatten sämtliche Verhandlungsteilnehmer ein Interesse an konstruktiven und ergebnisorientierten Verhandlungen und am Zustandekommen eines guten Vertragstextes. Am 7. Juli 2017 wurde von 122 Staaten bei Gegenstimme der Niederlande und Enthaltung von Singapur der Vertragstext angenommen.

Der Vertrag verbietet Entwicklung, Erprobung, Produktion, Transfer, Besitz, Lagerung, Gebrauch und Drohung mit der Anwendung von Nuklearwaffen. Er untersagt auch die Stationierung von fremden Nuklearwaffen, sowie diese verbotenen Tätigkeiten zu unterstützen, dazu zu ermutigen und veranlassen. Staaten, die noch Nuklearwaffen besitzen oder auf ihrem Territorium stationiert haben, können auch beitreten unter der Bedingung, dass sie sich zu Zerstörung oder Entfernung mit einem zeitgebundenen Plan rechtlich verpflichten. Durch den Vertrag werden zudem die Sicherheitsabkommen der Atomenergiebehörde (IAEA) gestärkt, denn er verlangt solche von allen Vertragsparteien, verbietet, diese bei Bestehen auf ein niedrigeres Niveau abzusinken, und verlangt dass erstmals auch die NW-Staaten Sicherheitsabkommen für alle nukleare Aktivitäten eingehen. Weiters werden Berichtslegung und innerstaatliche Umsetzungsmaßnahmen wie z.B. strafrechtliche Bestimmungen gefordert. Auch

Bestimmungen über Opferhilfe und Umweltsanierung, internationale Zusammenarbeit und Hilfe, regelmäßige Vertragsstaatentreffen genauso wie die üblichen rechtlichen Fragen finden sich im Vertragstext.

Bei den Verhandlungen wurde größte Sorgfalt darauf gelegt, dass der TPNW im vollen Einklang mit dem NPT steht. In der Präambel bekräftigt er die entscheidende Rolle des Nichtweiterverbreitungsvertrags und bezeichnet diesen als Eckpfeiler des nuklearen Abrüstungs- und Nichtverbreitungsregimes. Der TPNW ist für die volle Verwirklichung der nuklearen Abrüstungsbestimmung im NPT nötig und steht in keinerlei Gegensatz zum NPT, sondern stärkt diesen.

Der TPNW wurde im September 2017 bei den Vereinten Nationen in New York zur Unterzeichnung aufgelegt, die bis Jänner 2021 durch 86 Staaten erfolgt ist. Die für das Inkrafttreten nötige Anzahl von 50 Ratifikationen wurde im Oktober 2020 erreicht, sodass das Inkrafttreten 90 Tage später, nämlich am 22. Jänner 2021, erfolgt.

Botschafter i.R. Mag. Dr. Thomas Hajnoczi war bis Ende 2020 Leiter der Abteilung Abrüstung, Rüstungskontrolle und Non-Proliferation im Außenministerium (BMEIA)



22.1.2021 Minoritenplatz
Pressekonferenz Minister Schallenberg
Fotos: Archiv betrifft frieden



22.1.2021 Minoritenplatz
Zivilgesellschaft trifft BMEIA. Links vorne Botschafter Kmetz, links hinten Botschafter i.R. Hajnoczi



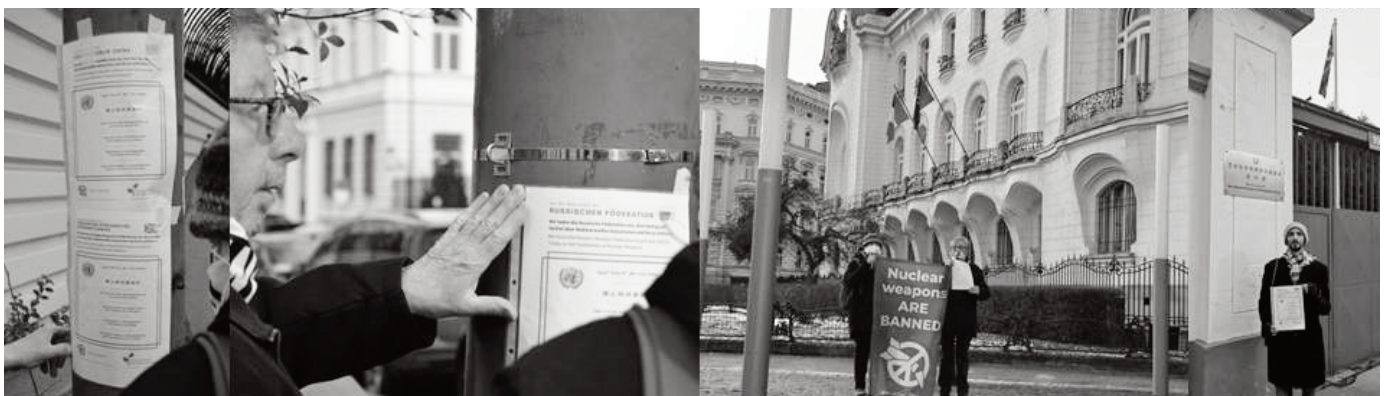
Foto: Nadja Schmidt



Alle Neune für Abrüstung

Einladung des Internationalen Versöhnungsbundes und der Internationalen Kampagne zur Abschaffung von Atomwaffen (ICAN, Friedensnobelpreis 2017) an die „nuclear nine“ (USA, Russland, China, Großbritannien, Frankreich, Indien, Pakistan, Nordkorea und Israel), den Atomwaffenverbotsvertrag zu ratifizieren.

Zusammenstellung: Thomas Roithner, Fotos: ICAN, Internationaler Versöhnungsbund



KOMMENTAR

ALEXANDER KMENTT

Der Kernwaffenverbotsvertrag ist am 22. Januar 2021 nach der Ratifikation des 50. Staates in Kraft getreten. Dies ist ein Meilenstein in der multilateralen Diplomatie und ein Paradigmenwechsel in den internationalen Bemühungen, das Nuklearwaffenproblem zu regeln. Bereits die erste Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen 1946 sprach sich für die völlige Eliminierung von Nuklearwaffen aus. Erstmals setzt nun der Verbotsvertrag eine völkerrechtliche Verbotsnorm dieser Waffen, explizit basierend auf ihren katastrophalen humanitären Auswirkungen und den großen Risiken, die die kollektive Praxis der nuklearen Abschreckung mit sich bringt. Österreich war federführend an der Initiative beteiligt, diesen Vertrag zu durchzusetzen.

Der Fokus auf die humanitären Dimension und Risiken von Nuklearwaffen – etwa bei der diesem Thema gewidmeten Wiener Konferenz im Dezember 2014 – hat gezeigt, dass diese Auswirkungen, sollte es zur Explosion von nur einer Nuklearwaffe, oder sogar zu einem nuklearen Konflikt kommen, in Wahrheit noch viel gravierender sind als bislang angenommen. Ebenso sind aber die Risiken im Zusammenhang mit dem Besitz dieser Waffen und dem (Irr)Glauben an die Sicherheit und Stabilität der nuklearen Abschreckung, oder auch von Unfällen durch technischen oder menschlichen Fehler viel beträchtlicher, als das der Öffentlichkeit weitgehend bewusst ist. Erst Ende Januar haben die ExpertInnen der noch auf Albert Einstein zurückgehenden „Doomsday Clock“ - der „Weltuntergangsuhr“ - festgestellt, dass das existentielle Risiko durch Nuklearwaffen heute größer ist als sogar zur Zeit des Kalten Krieges. Es gibt heute mehr nukleare Akteure, mehr Krisenherde und Spannungen mit nuklearem Eskalationspotential und massive nukleare Wiederaufrüstungstrends in allen Nuklearstaaten. Die Experten haben die Weltuntergangsuhr daher auf 100 Sekunden vor Mitternacht gestellt.

Der Verbotsvertrag folgt der Logik, dass es keine richtigen Hände für die falschen Waffen gibt, wie dies der Generalsekretär der Vereinten Nationen Ban Ki-Moon 2013 formuliert hat. Damit ist der Vertrag eine

wesentliche normative Ergänzung und Weiterentwicklung des Atomwaffensperrvertrags (NPT), der zwar den meisten Staaten die Entwicklung von Nuklearwaffen verbietet, den Nuklearmächten hingegen ein Recht einräumt, diese Waffen zu besitzen, das allerdings durch die Verpflichtung zur nuklearen Abrüstung konditioniert ist. Diese zentrale Bedingung des NPT ist aber von den Nuklearwaffenstaaten auch mehr als 25 Jahre nach dem Ende des Kalten Krieges und 50 Jahre nachdem der NPT in Kraft trat, nicht einmal annähernd erfüllt worden. Der Verbotsvertrag etabliert nun eine klare Verbotsnorm, die sich gegen diese Massenvernichtungswaffe *per se* richtet. Dadurch unterstreicht der Vertrag, dass der nukleare *status quo* und die Permanenz des nuklearen Damoklesschwertes über den Köpfen der gesamten Menschheit von der überwiegenden Mehrheit der internationalen Staatengemeinschaft als nicht länger legitim und rechtens gesehen wird. Zudem bildet ein klares Verbot die rechtliche Grundlage auf der tatsächliche Abrüstungsschritte gesetzt werden können und das Ziel einer Welt ohne Nuklearwaffen erreicht werden kann. Auch bei anderen Waffengattungen, von Chemiewaffen bis Biologiewaffen über Antipersonenminen und Streumunition wurde zuerst ein völkerrechtliches Verbot als Basis für die Eliminierung dieser Waffen etabliert.

Das Inkrafttreten des Verbotsvertrags ist natürlich nur ein erster Schritt, zumal derzeit die Nuklearmächte die Argumente, auf denen der Verbotsvertrag basiert, ablehnen und nach wie vor auf das prekäre Konzept der nuklearen Abschreckung setzen. Nun gilt es daher den jungen Vertrag und seine normative Kraft zu stärken. 2017 haben 122 Staaten den Vertrag bei den Verhandlungen angenommen und bislang haben ihn 54 Staaten ratifiziert. Jeder zusätzliche Vertragsbeitritt ist eine Gelegenheit zu demonstrieren, dass die internationale Delegitimierung von Nuklearwaffen immer größer und klarer wird. Die Argumentation zu den humanitären Auswirkungen von Nuklearwaffen und ihren Risiken ist zwingend und wirft profunde Fragen hinsichtlich der Legalität, Legitimität und der Nachhaltigkeit eines auf der Drohung von Massenvernichtung aufgebauten

Sicherheitsverständnisses auf. Mit der progressiven Stärkung des Vertrages und dem größeren Engagement der Zivilgesellschaft wird diese Argumentation – dies ist zumindest das Ziel – den Diskurs zu Nuklearwaffen verändern und erzeugt Druck, die im NPT gegebenen Abrüstungsverpflichtungen auch tatsächlich und ernsthaft umzusetzen.

Gerade die Covid-Pandemie hat gezeigt, wie verwundbar und fragil unsere Gesellschaften sind und wie unser aller kollektive Sicherheit in Wahrheit untrennbar miteinander verknüpft ist. Der Covid-Virus wird die Menschheit, bei allen gravierenden Problemen, mit denen wir jetzt zu kämpfen haben, nicht auslöschen. Nuklearwaffen haben dieses Potential hingegen sehr wohl. So haben die ExpertInnen der „Weltuntergangsuhr“ auch gewarnt, dass die jetzige Pandemie ein Weckruf sein muss,⁽¹⁾ um das Nuklearwaffenproblem ein für alle Mal zu lösen.

(1) <https://thebulletin.org/doomsday-clock/current-time>

Botschafter Mag. Alexander Kmentt ist seit 2021 Leiter der Abteilung II.10 Abrüstung, Rüstungskontrolle und Non-Proliferation im österreichischen Außenministerium (BMEIA). Alexander Kmentt wurde 2014 zur internationalen Abrüstungspersönlichkeit gewählt.



”

**Solange Atomwaffen noch existieren,
bedrohen sie unsere Existenz.**

**Mit dem Inkrafttreten des Verbotsvertrags
sind sie angezählt.**

Am 22. Jänner ist es soweit.

Außenminister Alexander Schallenberg

DIE BESONDERE RELEVANZ UND UNSERE SICHT AUF DIE ENTWICKLUNG DES TPNW

THOMAS HAJNOCZI

Warum braucht es ein Nuklearwaffenverbot?

Der TPNW ist ein Ergebnis der zunehmenden Fokussierung auf die katastrophalen humanitären Konsequenzen und die inakzeptablen Risiken von Nuklearwaffen. Dazu haben die drei Konferenzen über die humanitären Auswirkungen in den Jahren 2013 und 2014 in Oslo, Nayarit (Mexiko) und Wien beigetragen. Dort wurde von führenden Experten der neueste Stand der Wissenschaft dazu vorgestellt. Begriffe wie „nuklearer Winter“, der zu Millionen Toten selbst auf von einer nuklearen Konfrontation verschont gebliebenen Kontinenten führt, und die Gefahren eines Hacking von Nuklearwaffensystemen sind inzwischen auch der breiten Öffentlichkeit bekannt. Selbst die besten medizinischen und humanitären Hilfskapazitäten würden bei weitem nicht ausreichen, um den Opfern wirkungsvolle Hilfe zu bieten.

Die Risiken von Nuklearwaffen sind trotz aller Versuche der NW-Staaten, dieses möglichst gering zu halten, beträchtlich. Solange es Nuklearwaffen gibt, können diese jederzeit aufgrund eines Irrtums, Missverständnisses oder technischen Gebrechens und nicht nur eines Einsatzbefehls detonieren. Schon mehrmals wäre eine Nuklearwaffenexplosion beinahe ausgelöst worden und konnte nur mit Glück in letzter Sekunde verhindert werden. Dass es bisher noch nicht dazu gekommen ist, vermindert die Wahrscheinlichkeit des Eintretens einer solchen Katastrophe keineswegs. Wie beim Roulette, wo man mitunter eine Serie von fünfmal schwarz hintereinander erleben kann, weiß man, dass die Kugel irgendwann einmal auf rot landen wird.

Die einzige Garantie, dass es nie dazu kommt und die katastrophalen humanitären Auswirkungen sicher nicht eintreten, bietet ein Nuklearwaffenverbot mit anschließender Zerstörung aller Nuklearwaffen. Daher hat Österreich am Ende der Konferenz über die humanitären Konsequenzen von Nuklearwaffen im Dezember 2014 in Wien im „Austrian Pledge“ – später in „Humanitarian Pledge“ umbenannt – zu einem Verbot von Nuklearwaffen aufgerufen, um die

rechtliche Lücke zu schließen. Dieser Erklärung schlossen sich in der Folge über 130 Staaten an. Der ehemalige Außenminister Kurz hat vor der UN-Generalversammlung bereits 2015 eine Erklärung zu den humanitären Folgen der Nuklearwaffen im Namen von sogar 159 Ländern abgegeben.

Die Konferenzen über die humanitären Konsequenzen von Nuklearwaffen fanden ebenso wie die Vertragsverhandlungen unter starker Beteiligung der Wissenschaft, Nichtregierungsorganisationen und internationaler Organisationen statt. Dieses für die Diplomatie des 21. Jahrhunderts typische Multi-stakeholder Modell bei Fragen von grundlegender Bedeutung für die Zukunft der Menschheit hatte sich zuvor schon im Umweltbereich bewährt. In Anerkennung des Beitrags der Zivilgesellschaft erhielt ICAN (International Coalition against Nuclear Weapons) 2017 den Friedensnobelpreis verliehen. Die Bedeutung der Rolle der Zivilgesellschaft unterstreichen die Meinungsumfragen in NW-Staaten, die eine Mehrheit für ein Verbot und die Vernichtung von Nuklearwaffen zeigen.

So sehen wir das:

Die Etablierung eines breiteren Sicherheitsbegriffes in den letzten Jahren war mitprägend für die Prämissen des TPNW. Nationale und humanitäre Sicherheit kontrastieren nicht, sondern nationale Sicherheit ist die Sicherheit der in einem bestimmten Land lebenden Menschen. Diese würde im Falle des Einsatzes von Nuklearwaffen durch ihren Heimatstaat in besonderer Weise leiden. Erstens durch einen zu erwartenden nuklearen Gegenschlag des angegriffenen Landes und zweitens durch die globalen Auswirkungen einer Detonation von Nuklearwaffen.

Die NW-Staaten argumentieren damit, dass sie ihre Nuklearwaffen ohnehin nicht einsetzen wollen, aber ihre Existenz für die Aufrechterhaltung der Sicherheit durch nukleare Abschreckung unersetzlich sei. Ob

die „mutual assured destruction“ (MAD) in der bipolaren Welt des Kalten Krieges einst eine Wirkung bei der Konfliktverhinderung gespielt hat oder nicht, lässt sich nicht beweisen. Fest steht, dass die in der heutigen multipolaren Welt mit der Möglichkeit des Hackens von NW-Systemen und Überschallflugraketen mit bis zu 20facher Schallgeschwindigkeit nicht mehr funktionieren kann. Da das Konzept der nuklearen Abschreckung im Ernstfall mit der Glaubhaftigkeit des tatsächlichen Einsatzes steht und fällt, wäre es ohne Bereitschaft zur Auslöschung von wohl Millionen von Menschen durch Nuklearwaffen wirkungslos. Schon Präsident Reagan meinte, wenn man die Nuklearwaffen nur zur nuklearen Abschreckung behalte, wäre es besser, sie zu beseitigen.

Der TPNW wird von jenen Ländern abgelehnt, die die fortdauernde Existenz dieser Massenvernichtungswaffengattung im Widerspruch zur Verpflichtung aus dem Nichtweiterverbreitungsvertrag (NPT) befürworten. Wenn man eine Welt ohne Nuklearwaffen nicht anstrebt, dann muss man logischerweise auch gegen ein Nuklearwaffenverbot eintreten. Diese Haltung steht im deutlichen Kontrast dazu, dass dieselben Staaten voll hinter dem Verbot der anderen Massenvernichtungswaffen stehen.

Mit der Ausarbeitung des TPNW hat die breite Staatenmehrheit, die tatsächlich eine nuklearwaffenfreie Welt wünscht, angesichts des jahrzehntelangen Stillstandes bei den Abrüstungsbemühungen nicht mehr länger auf die NW-Staaten gewartet, sondern ist selbst aktiv geworden. Die NW-Staaten zeigen sich betroffen, dass ihnen das Monopol über die Abrüstungsdiplomatie- und verträge zu Nuklearwaffen verloren gegangen ist.

Da die Nicht-NW-Staaten die Nuklearwaffen anderer nicht zerstören können, ist der TPNW als reiner Verbotsvertrag angelegt worden. Kritik, dass er keine einzige Nuklearwaffe beseitigt und auch keine detaillierten Verifikationsbestimmungen enthält, geht daher am Vertragszweck vorbei. Der TPNW schafft die rechtliche Basis für eine echte nukleare Abrüstung, ohne deren genaue Details wie die konkrete Verifikation vorwegzunehmen. Das drückt schon der Titel der Vertragsverhandlungen aus, wo es heißt: „mit dem Ziel ihrer vollständigen Vernichtung“. Das bedeutet, dass der TPNW nur einen – allerdings we-

sentlichen – Schritt hin zu einer nuklearwaffenfreien Welt setzt, dem noch weitere folgen müssen.

Da der Einsatz von Nuklearwaffen vorsätzlich große Leiden verursacht, zwischen Kombattanten und Zivilpersonen nicht unterscheidet, ja sogar überwiegend Zivilpersonen zu Schaden kommen lässt und unverhältnismäßig wirkt, wird er zumeist als dem Kriegsvölkerrecht widersprechend angesehen. Der TPNW hat nun die nötige rechtliche Klarheit gebracht und den logischen Schritt gesetzt, dass nicht nur der Einsatz, sondern die Nuklearwaffen an sich verboten werden.

Auch wenn die NW-Staaten und Staaten, die unter deren nuklearem Schirm bleiben wollen, in den nächsten Jahren dem Vertrag kaum beitreten werden, zeigt der TPNW bereits beträchtliche politische Wirkung. Das demonstrieren die NW-Staaten selbst, indem sie mit großem Engagement gegen den Vertrag Propaganda zu machen versuchen – sie hätten ihn auch ignorieren können. Der Druck auf die NW-Staaten, endlich abzurüsten, hat sich erhöht, eine klare Staatenmehrheit arbeitet nun geeint mit dem Ziel der Eliminierung der Nuklearwaffen zusammen. Auch wirtschaftliche Implikationen liegen bereits vor. Immer mehr große Investitionsfonds, etwa der norwegische Ölfonds, streichen Unternehmer der NW-Industrie aus ihrem Portefeuille.

Mit dem Inkrafttreten ist der TPNW zweifelsfrei Teil der internationalen Abrüstungsarchitektur und leistet seine Beitrag im Zusammenspiel mit den anderen Abrüstungsverträgen.

Österreich wird seine Führungsrolle auch beim 1. Vertragsstaatentreffen in Wien in einem Jahr fortsetzen. Denn wie Außenminister Schallenberg vor der UN-Generalversammlung sagte: „Nuklearwaffen können keine Sicherheit bringen, vielmehr stellen sie eine Bedrohung unserer Sicherheit dar“.

Botschafter i.R. Mag. Dr. Thomas Hajnoczi war bis Ende 2020 Leiter der Abteilung Abrüstung, Rüstungskontrolle und Non-Proliferation im Außenministerium (BMEIA) und ist u.a. im Beirat des International Institute for Peace (IIP), Wien